

VỀ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở LIÊN BANG NGA

Mai Văn Thắng*

Khoa Luật, ĐHQGHN, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 18 tháng 3 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 4 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 23 tháng 6 năm 2016

Tóm tắt: Bài viết là những nghiên cứu về bản chất, mô hình tổ chức, phương thức thực hiện quyền tự quản địa phương và thẩm quyền của chính quyền tự quản địa phương ở Nga. Bài viết cũng phân tích cơ chế phân quyền giữa tự quản địa phương với chính quyền nhà nước các cấp, cơ chế thanh kiểm tra, giám sát từ phía chính quyền nhà nước đối với tự quản địa phương ở Nga hiện nay.

Từ khóa: Tự quản, địa phương, Nga, chính quyền, đơn vị tự quản.

1. Đặt vấn đề

Trao quyền tự quản, tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho địa phương là một trong những xu thế phổ biến của thế giới hiện đại. Sự phát triển của xu thế này được thúc đẩy bởi nhu cầu quản trị hiện đại, khoa học, hiệu quả, mở rộng dân chủ và bảo vệ, bảo đảm các quyền cơ bản của con người, quyền công dân.

Cùng với tiến trình cải cách dân chủ, Nga đã và đang đẩy mạnh phát triển tự quản địa phương (TQĐP). Ở Nga, TQĐP không phải là một cấp chính quyền trong sơ đồ tổ chức quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, cùng với sự hiệu quả trong quản trị, minh bạch, trách nhiệm giải trình cao và tính dân chủ ngày càng được khẳng định, TQĐP ở Nga góp phần không nhỏ vào sự phát triển chung của nước Nga hiện đại, dần lấy được lòng tin của người dân vào một xã hội dân chủ, pháp quyền.

Việt Nam đang đứng trước những cơ hội cải cách để phát triển. Một trong những cơ hội và cũng là nhiệm vụ quan trọng là cải cách mô hình quản trị quốc gia, trong đó, trước hết là cải cách mô hình tổ chức chính quyền địa phương với phương châm trao thêm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cấp chính quyền địa phương. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu mô hình TQĐP ở Nga cũng như những đặc trưng và những thành tựu, bài học kinh nghiệm mà nó đem lại là cần thiết và có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

2. Bản chất của tự quản địa phương ở Nga

- Thứ nhất, TQĐP ở Nga là một trong những nền tảng của chế độ hiến định ở Nga.

TQĐP ở Nga không chỉ là một thiết chế hiến định, mà còn là nền tảng cơ bản của chế độ hiến định. Hiến pháp nhiều quốc gia trên thế giới không phân biệt thứ bậc hiệu lực các quy phạm hiến pháp. Tuy nhiên, Hiến pháp Nga năm 1993 đã xác định rõ về vấn đề này. Theo

*ĐT.: 84-4-37957496

Email: thangmv@vnu.edu.vn

đó, nếu các quy phạm hiến pháp được quy định ở trong Chương I “Nền tảng của chế độ hiến định” thì được coi là những quy phạm mang tính chất tối thượng, có hiệu lực pháp lý cao nhất so với các quy phạm khác ở các chương khác của cùng bản Hiến pháp. Những quy phạm khác trong Hiến pháp không được trái với các quy phạm trong Chương I và việc sửa đổi những quy định này chỉ được tiến hành theo đúng trình tự ban hành Hiến pháp. [1]

Điều 12 (Chương I) của Hiến pháp Nga quy định: “Ở Liên bang Nga TQĐP được công nhận và bảo đảm. TQĐP trong phạm vi thẩm quyền của mình được độc lập. Các cơ quan của TQĐP không nằm trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước”. Chiếu theo quy định nói trên, TQĐP ở Nga không chỉ được coi là thiết chế hiến định, mà còn là thiết chế hiến định nền tảng.

- Thứ hai, TQĐP ở Nga là quyền của người dân trong việc tự quyết định hay tự giải quyết các vấn đề của địa phương và mang ý nghĩa địa phương.

Hiến pháp Liên bang và Luật Liên bang về các Nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003) đều quy định TQĐP là quyền của người dân địa phương trong việc giải quyết các vấn đề mang tính chất và ý nghĩa địa phương. Cùng với Hiến pháp, tại Điều 3 của Luật Liên bang nói trên quy định: “Công dân có quyền ngang nhau trong thực hiện TQĐP không phụ thuộc vào giới tính, chủng tộc, dân tộc, ngôn ngữ, địa vị kinh tế, xã hội, quan hệ với tôn giáo, tư tưởng hay sự tham gia vào tổ chức xã hội nào”. Tuy nhiên, điểm khác biệt trong thực hiện quyền này là người dân không có quyền từ chối thực hiện quyền TQĐP.

- Thứ ba, TQĐP ở Nga là hình thức thực hiện quyền làm chủ của người dân trong thể chế dân chủ.

Theo Điều 3 Hiến pháp Nga, nhân dân thực hiện quyền lực của mình: 1) bằng các hình thức dân chủ trực tiếp; 2) thông qua các cơ quan của chính quyền nhà nước; 3) thông qua các cơ quan của chính quyền TQĐP. Tại Điều 1 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003): “TQĐP là hình thức

thực hiện quyền làm chủ của người dân được đảm bảo thực hiện trong khuôn khổ các quy định trong Hiến pháp, các đạo luật Liên bang...”.

Thứ tư, TQĐP ở Nga là thiết chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người dân địa phương trong giải quyết các vấn đề có ý nghĩa địa phương.

Tự chủ, tự chịu trách nhiệm là thuộc tính bản chất của TQĐP. Để đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương, pháp luật Nga đã quy định quyền tự quyết các vấn đề của địa phương là thẩm quyền của địa phương, trong đó có vấn đề cơ cấu, hình thức tổ chức của bộ máy TQĐP. Bên cạnh đó, để đảm bảo tự chủ, luật pháp Nga ghi nhận quyền có ngân sách riêng của các đơn vị tự quản [2], có cả một hệ thống công vụ, nhân sự địa phương riêng, độc lập với hệ thống công vụ của nhà nước [3]. Mỗi đơn vị TQĐP ở Nga có Điều lệ riêng, có các biểu tượng quyền lực và chỉ phải đăng ký với cơ quan nhà nước chứ không phải xin cấp phép... Các cơ quan, đơn vị sự nghiệp hoặc doanh nghiệp của TQĐP được thừa nhận có tư cách pháp nhân và đơn vị tự quản cũng được thừa nhận tư cách pháp nhân, là chủ thể độc lập của pháp luật.

Thứ năm, TQĐP ở Nga vừa là thiết chế quyền lực công cộng, vừa như là cấp chính quyền địa phương cơ sở nhưng không nằm trong hệ thống quyền lực nhà nước, không nắm giữ quyền lực nhà nước nhưng được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước.

Ở Nga, các đơn vị tự quản được công nhận là một pháp nhân công quyền, nhưng lại không thuộc hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước. TQĐP ở Nga là một thiết chế của xã hội dân sự, nhưng có quy chế đặc biệt. Trên thực tế, các đơn vị tự quản được tổ chức thành hệ thống các cơ quan được sử dụng quyền lực công (các cơ quan bao gồm: cơ quan dân cử, thiết chế đứng đầu đơn vị tự quản, cơ quan quản lý hành chính, cơ quan kiểm tra, kiểm soát; cơ quan phụ trách bầu cử, trung cầu ý dân), tham gia cung ứng dịch vụ công, giải quyết các vấn đề mang tính chất quản lý nhà nước nhưng với ý nghĩa địa phương nên được ủy quyền và trong nhiều

trường hợp, các cơ quan nhà nước ủy quyền giải quyết cả những vấn đề không thuộc vấn đề của địa phương nhưng có ý nghĩa và liên quan đến địa phương. Dù không thuộc hệ thống thực thi quyền lực nhà nước, nhưng những quyết định, quyết nghị... của chính quyền tự quản (hoặc những cơ quan, tổ chức thực hiện quyền lực) lại được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước. Việc không tuân thủ các quyết định, quy định... của chính quyền TQĐP sẽ bị truy cứu trách nhiệm pháp lý theo pháp luật Liên bang hoặc pháp luật của chủ thể Liên bang.

Thứ sáu, TQĐP được tổ chức ở các đơn vị TQĐP và các đơn vị tự quản này không đồng nghĩa với phạm vi phân chia hành chính của quốc gia.

Về mặt hành chính, nhà nước có thể phân chia cấp thành phố, cấp quận, huyện hay khu phố, tuy nhiên đơn vị tự quản có thể được thiết lập trong lãnh thổ một quận, huyện, thành phố... và trùng khớp với lãnh thổ của đơn vị hành chính, nhưng cũng có thể không. Chẳng hạn, ở một đơn vị hành chính là thành phố thuộc Chủ thể Liên bang như Voronezh (thủ phủ của tỉnh Voronezh, Nga) người dân có thể thực hiện quyền tự quản của mình ở đơn vị tự quản “Khu nội thị” của thành phố, còn nhiều cư dân nông thôn của thành phố lại thực hiện quyền TQĐP của mình trong các đơn vị tự quản của các huyện tự quản liền kề. Ngược lại, dù trong thành phố này được phân chia về mặt hành chính với 6 quận, nhưng ở các quận đó không tổ chức đơn vị TQĐP [4]. Thiết lập đơn vị tự quản chủ yếu tuân theo các đặc điểm về địa lý, bối cảnh kinh tế, xã hội, truyền thống, lịch sử, chứ không nhất thiết phải tương đương với sự phân chia hành chính quốc gia.

3. Các hình thức tổ chức tự quản địa phương ở Nga

Theo quy định của pháp luật hiện hành, về mặt hình thức, trên toàn lãnh thổ Liên bang có thể thiết lập các đơn vị TQĐP theo 7 loại hình sau đây [5]:

+ Đơn vị tự quản “Xã nông thôn” (Tiếng Nga: *сельское поселение*). Đây là đơn vị TQĐP với bộ máy quản lý được thiết lập trên cơ sở của một hoặc một vài các làng, bản, xóm, tụ cư nông thôn... trong khu vực nông thôn, trong đó TQĐP được thực hiện bởi người dân nông thôn trên cơ sở trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc các cơ quan khác của TQĐP.

+ Đơn vị tự quản “Thành thị” (Tiếng Nga: *городское поселение*). Đây là đơn vị tự quản với bộ máy quản lý quản lý được thiết lập trên cơ sở của một thành phố (thuộc bang), thị trấn, thị xã, trong đó TQĐP được thực hiện bởi người dân thành thị trên cơ sở trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc các cơ quan khác của TQĐP.

+ Đơn vị tự quản “Huyện tự quản” (Tiếng Nga: *муниципальный район*). Đây là đơn vị hình thành trên cơ sở hợp nhất một số khu vực (cả thành thị (dân thành phố nhưng không phải dân đô thị - nội đô), nông thôn), xã nông thôn hay là liên hiệp một số lãnh thổ (bao gồm cả dân cư thuộc các thành phố nhưng không thuộc khu vực nội đô). Đơn vị tự quản này có sứ mệnh giải quyết các vấn đề có tính chất liên địa phương, các vấn đề mang ý nghĩa khu vực hoặc cũng được Liên bang hoặc Luật của Chủ thể Liên bang trao quyền giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của nhà nước.

+ Đơn vị tự quản “Khu nội thị” (Tiếng Nga: *городской округ*). Đây là đơn vị tự quản của dân cư thành phố, thị xã hoặc thị trấn nhưng không bao gồm dân cư ngoại ô của thành phố, thị trấn, thị xã (không bao gồm dân cư nông thôn của thành phố).

+ Đơn vị tự quản “Lãnh thổ nội thành thuộc thành phố trực thuộc Liên bang” (Tiếng Nga: *внутригородская территория города федерального значения*). Đây là đơn vị tự quản nằm trong địa phận của các thành phố trực thuộc Liên bang. Nhiều đơn vị tự quản cấp này hợp thành lãnh thổ của thành phố trực thuộc Liên bang. Loại hình tự quản này hiện tồn tại ở hai loại thành phố là Sankt-Peterbourg và Moscow.

+ Đơn vị tự quản “Khu nội thị có phân chia đơn vị hành chính” (Tiếng Nga: *городской округ с внутригородским делением*). Đây là loại hình đơn vị hành chính mới được thiết lập kể từ tháng 6 năm 2014, sau khi Nga sáp nhập thành phố Sevastopol vào Liên bang Nga và trở thành thành phố trực thuộc Liên bang thứ ba. Do điều kiện lịch sử, ở Sevastopol không thể tổ chức các đơn vị tự quản dưới dạng “Lãnh thổ nội thành thuộc thành phố trực thuộc Liên bang” như ở Moscow và Sankt-Peterbourg, hơn nữa về mặt lãnh thổ bản thân thành phố Sevastopol không lớn như hai thành phố kể trên cho nên theo Luật của Sevastopol (ban hành năm 2014) Khu nội thị (городской округ) của thành phố Sevastopol được tổ chức một đơn vị tự quản cấp cao bao gồm trong đó các đơn vị tự quản tương ứng với các quận của thành phố này.

+ Đơn vị tự quản “Quận nội thành” (Tiếng Nga: *внутригородской район*). Là đơn vị tự quản nằm trong một đơn vị tự quản khác là “Khu nội thị có phân chia đơn vị hành chính” (Tiếng Nga: *городской округ с внутригородским делением*). Đơn vị tự quản này được tổ chức tương thích với lãnh thổ phân chia hành chính là các quận nội thành của thành phố Sevastopol.

Như vậy, cho đến nay, ở Liên bang Nga có 7 loại hình đơn vị TQĐP, mỗi đơn vị tự quản là một hình thức tổ chức quyền lực mà trong đó TQĐP được thực hiện một cách trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử của tự quản địa phương hoặc các cơ quan khác của đơn vị TQĐP. Theo Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Liên bang Nga năm 2003 (sửa đổi năm 2015), ở các đơn vị tự quản có các thiết chế quyền lực như: cơ quan dân cử, người đứng đầu đơn vị tự quản, cơ quan quản lý hành chính, cơ quan giám sát, kiểm tra và cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử.

4. Các hình thức thực hiện quyền tự quản địa phương

Trên cơ sở những quy định pháp luật hiện hành, có thể chia các hình thức thực hiện TQĐP ở Nga ra làm 2 nhóm hình thức cơ bản:

Nhóm thứ nhất: Các hình thức thực hiện TQĐP trực tiếp bởi người dân.

Đây là các hình thức dân chủ trực tiếp và được quy định ngay tại Chương 5 của Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (năm 2003). Theo luật này, người dân địa phương trong các đơn vị tự quản có thể thực hiện các hình thức dân chủ trực tiếp, như: Trưng cầu ý dân cấp địa phương (Điều 22); bầu cử ở các đơn vị tự quản (Điều 23); bỏ phiếu bãi miễn đại biểu của các cơ quan dân cử của chính quyền TQĐP, các chức danh dân bầu trực tiếp, bỏ phiếu về việc thay đổi địa giới hoặc chuyển đổi hình thức, loại hình đơn vị tự quản; Tập hợp công dân (Điều 25.1) và Tập hợp công dân có tư cách như là cơ quan đại biểu dân cử (Điều 25); Hội nghị công dân (Điều 29) và nhiều hình thức thực hiện tự quản trực tiếp của người dân trong các đơn vị tự quản như “Kiến nghị công dân”, “Nghe giải trình của các nhà chức trách địa phương hoặc các đại biểu dân cử”...

Nhóm thứ hai: Hình thức thực hiện TQĐP thông qua các cơ quan và các nhà chức trách của chính quyền TQĐP.

Các cơ quan và nhà chức trách có thẩm quyền của chính quyền TQĐP là các thiết chế cơ bản thực hiện TQĐP. Các cơ quan hoặc các nhà chức trách này do dân địa phương trực tiếp hoặc gián tiếp thiết lập nên và ủy quyền để giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của chính quyền TQĐP. Các cơ quan, nhà chức trách này hàng ngày tham gia vào thực hiện quyền tự quản của người dân, góp phần giải quyết các nhu cầu của người dân địa phương, bảo vệ quyền lợi của địa phương, thực hiện nhiệm vụ được giao và hài hòa hóa lợi ích của nhà nước, lợi ích khu vực và lợi ích của địa phương.

5. Thẩm quyền của tự quản địa phương

Một trong những vấn đề quan trọng nhất của việc tạo ra các đơn vị TQĐP đó là thẩm quyền của TQĐP. Đây là vấn đề mang tính chất phân quyền không chỉ giữa trung ương với địa phương mà còn là vấn đề phân quyền giữa nhà nước và xã hội dân sự, mối quan hệ giữa nhà

nước và cá nhân trong xã hội dân chủ. Vấn đề thẩm quyền của chính quyền TQĐP cũng được coi là vấn đề có tính chất quyết định đến tính “tự quản” tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chế định hiến định này.

Theo quy định hiện hành, thẩm quyền của chính quyền TQĐP nói chung được phân định ra thành bốn nhóm sau:

- *Nhóm thứ nhất: Thẩm quyền giải quyết “những vấn đề có ý nghĩa địa phương”*[6]

Vấn đề có ý nghĩa địa phương là những vấn đề đảm bảo trực tiếp đến đời sống của người dân địa phương và việc giải quyết những vấn đề đó được người dân địa phương (trong đơn vị tự quản địa phương) hoặc các cơ quan của chính quyền TQĐP thực hiện trực tiếp, tự chủ và độc lập phù hợp với Hiến pháp và Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003)[7]. Theo Luật này, vấn đề có ý nghĩa địa phương bao gồm: phê duyệt, quyết định, thực hiện ngân sách và kiểm tra việc thực hiện ngân sách của đơn vị tự quản địa phương; ấn định, sửa đổi, bãi bỏ các loại thuế, phí và lệ phí của đơn vị tự quản địa phương; vấn đề quản lý và sử dụng tài sản thuộc sở hữu của đơn vị TQĐP; cung ứng những dịch vụ khác nhau để đảm bảo nhu cầu của cư dân trong đơn vị TQĐP; vấn đề liên quan đến giáo dục, văn hóa, y tế, nghỉ dưỡng và thể thao của địa phương; bảo đảm trật tự xã hội, phòng vệ dân sự, bảo đảm an ninh cho người dân và chịu trách nhiệm trong vấn đề giám hộ.

- *Nhóm thứ hai: Thẩm quyền giải quyết các vấn đề được các cơ quan nhà nước chuyển giao theo quy định của pháp luật.*

Đây là những thẩm quyền không thuộc vấn đề của địa phương nhưng có gắn bó mật thiết với nhân dân địa phương và việc chuyển giao cho TQĐP vừa giúp cho công việc được thực hiện nhanh, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cư dân địa phương đồng thời giám sự công kênh của nhà nước. Thẩm quyền này bao gồm: Đăng ký khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn và tổ chức nghi lễ kết hôn, đăng ký thay đổi họ tên và các vấn đề khác liên quan đến đăng ký tình trạng dân sự của công dân theo quy định của

pháp luật dân sự Nga; thực hiện hỗ trợ bảo đảm trợ giúp và an sinh xã hội cho trẻ em mồ côi, không nơi nương tựa, hỗ trợ các trung tâm bảo trợ xã hội trên địa bàn, thực hiện an sinh xã hội cho các anh hùng lao động, hỗ trợ cho các gia đình đông con...

- *Nhóm thứ ba: Những vấn đề liên quan đến xây dựng và tổ chức công việc của các cơ quan, cũng như của các nhà chức trách thuộc chính quyền tự quản.*

Theo quy định của pháp luật, chính quyền TQĐP được giao cho thẩm quyền tổ chức lên bộ máy và các thiết chế trong hệ thống chính quyền của đơn vị tự quản. Thông qua Điều lệ của đơn vị tự quản, chính quyền có thể quy định thẩm quyền của từng cơ quan, nhà chức trách cũng như việc tổ chức sắp xếp công việc cho bộ máy của chính quyền tự quản.

- *Nhóm thứ tư: Những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của TQĐP.*

Theo quy định của Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga hiện hành, chính quyền tự quản có thể xem xét tiếp nhận giải quyết các vấn đề, như: Những công việc hay thẩm quyền mà pháp luật hiện hành không đưa vào danh sách “vấn đề có ý nghĩa địa phương” (thẩm quyền dành riêng cho đơn vị tự quản), nhưng cũng không thuộc thẩm quyền của bất kỳ cơ quan nhà nước nào; Những công việc hay thẩm quyền không thuộc thẩm quyền của các đơn vị tự quản địa phương khác (cũng như thẩm quyền của các cơ quan TQĐP của các đơn vị đó) và cũng chưa được công nhận thẩm quyền cho bất kỳ cơ quan nhà nước nào khác.

6. Cơ chế kiểm tra, thanh tra giám sát tổ chức, hoạt động của chính quyền tự quản địa phương từ phía chính quyền nhà nước

TQĐP luôn gắn liền với trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương (các đơn vị tự quản) trong việc giải quyết các vấn đề của địa phương nhằm phục vụ tốt nhất, hiệu quả nhất nhu cầu của người dân địa phương, phát huy dân chủ, sự sáng tạo, năng động của người

dân địa phương. Tuy nhiên, nếu được trao quyền nhưng không được kiểm soát, giám sát sẽ dẫn tới nguy cơ lạm quyền, cục bộ, thiếu tính thống nhất, hệ thống trong quản lý xã hội, và xa hơn làm mất đi sự công bằng, bình đẳng và vi phạm nhân quyền. Nhưng, nếu kiểm soát, giám sát từ phía chính quyền nhà nước quá mức hoặc lạm quyền thì cũng sẽ làm mất đi bản chất và tính ưu việt của TQĐP.

Để giải quyết những vướng mắc đó, hiện tại Nga đã xây dựng được cơ chế kiểm tra, kiểm soát và giám sát tổ chức và hoạt động của TQĐP như sau:

- *Thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, giám sát bằng hệ thống pháp luật.*

Thông qua các văn bản pháp luật, nhà nước định ra khung pháp lý để tổ chức, hoạt động và giám sát các đơn vị TQĐP. Tuy nhiên, để đảm bảo tính pháp quyền, đặc biệt là tính tự chủ của người dân địa phương, pháp luật Liên bang cũng quy định tính tối thượng của Hiến pháp và mọi quy định của các văn bản khác nhau có liên quan đến TQĐP không được trái với Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga và Luật này lại không được trái với Hiến pháp Liên bang.

- *Kiểm tra, thanh tra, giám sát bằng cơ chế tư pháp (tòa án).*

Ngoài giám sát bằng cơ chế bảo hiến, đình chỉ văn bản của TQĐP trái với Hiến pháp, pháp luật Liên bang còn quy định thẩm quyền tòa án trong các trường hợp cụ thể. Theo Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga, có quy định trong trường hợp phát hiện cơ quan dân cử của tự quản địa phương ban hành những văn bản quy phạm trái với Hiến pháp hoặc trái với các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp Liên bang, cấp chủ thể hoặc Điều lệ của đơn vị tự quản, tòa án ra phán quyết đề nghị chính quyền đơn vị tự quản phải hủy bỏ hoặc có những biện pháp khắc phục theo yêu cầu được quy định trong phán quyết của tòa án cấp có thẩm quyền. Trong trường hợp cơ quan dân cử của đơn vị tự quản mới được bầu nhưng trong thời hạn 3 tháng liên tục không tiến hành bất kỳ một cuộc

họp nào thì tòa án cũng có quyền ra phán quyết giải tán cơ quan này để tổ chức bầu cử lại, việc giám sát thực hiện các quyết định của tòa án liên quan đến tính hợp hiến của văn bản quy phạm của chính quyền tự quản cũng như việc giải tán cơ quan dân cử được giao cho người đứng đầu chính quyền Chủ thể Liên bang (Tổng thống nước cộng hòa, Tỉnh trưởng...)[8]. Quyết định của tòa án, hành vi, quyết định của chính quyền chủ thể có thể bị khiếu nại tại tòa án cấp có thẩm quyền.

- *Thứ ba: Bằng cơ chế giám sát của Viện kiểm sát và hệ thống các cơ quan thanh tra, kiểm tra của nhà nước.*

Để đảm bảo việc tuân thủ pháp luật của các đơn vị tự quản cũng như chính TQĐP, pháp luật Liên bang Nga hiện hành đã trao cho Viện Kiểm sát cấp chủ thể Liên bang quyền giám sát hoạt động của chính quyền TQĐP[9].

Ngoài Viện Kiểm sát, các cơ quan thanh tra, kiểm tra chuyên môn cũng có quyền kiểm tra, thanh tra hoạt động của tự quản địa phương theo lĩnh vực mình được giao thanh tra, kiểm tra. Tuy nhiên để tránh sự tùy tiện, pháp luật quy định việc thanh tra, kiểm tra phải được tiến hành trên cơ sở lãnh đạo chung của cơ quan Viện Kiểm sát và được sự phê chuẩn của Viện Kiểm sát trước khi tiến hành thanh tra, kiểm tra. Pháp luật cũng quy định, cấm việc thanh tra, kiểm tra một hoạt động của chính quyền tự quản bởi nhiều cấp khác nhau của chính quyền nhà nước và việc thanh tra, kiểm tra phải có kế hoạch trước theo quy định và được tiến hành theo nguyên tắc công khai, khách quan và tính mở. Việc thanh tra, kiểm tra phải được tiến hành theo kế hoạch hàng năm đã được Viện kiểm sát cấp Chủ thể Liên bang phê duyệt trước ngày 1 tháng 10 của năm trước khi tiến hành thanh, kiểm tra. Việc thanh tra, kiểm tra hoạt động của một cơ quan hay của một cá nhân của đơn vị TQĐP không được nhiều hơn một lần trong hai năm [10].

- *Thứ tư: Bằng cơ chế đăng ký hệ thống văn bản quy phạm của TQĐP.*

Đăng ký hệ thống văn bản quy phạm của đơn vị TQĐP là cơ chế thanh, kiểm tra và giám

sát quan trọng của chính quyền nhà nước với TQĐP hiện nay ở Nga.

Theo quy định của pháp luật, các đơn vị TQĐP và các cơ quan chức năng của các đơn vị này hoàn toàn tự chủ đưa ra các quyết định, văn bản quy phạm và không phải xin phép cơ quan nhà nước ở cấp trên trước khi ban hành. Tuy nhiên, sau khi ban hành văn bản quy phạm, cơ quan ban hành văn bản phải tiến hành thủ tục đăng ký văn bản quy phạm với cơ quan đăng ký văn bản quy phạm thuộc chính quyền nhà nước.

- *Thứ năm: Bằng cơ chế thẩm định văn bản quy phạm của chính quyền tự quản*

Thẩm định không phải là thủ tục bắt buộc đối với tất cả các văn bản quy phạm của TQĐP mà chỉ là thủ tục đối với các văn bản liên quan đến hoạt động đầu tư và thương mại khi phát hiện trong văn bản đó có những quy định có thể gây khó khăn cho hoạt động đầu tư và thương mại. Theo quy định tại Khoản 6, Điều 7 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003), thẩm định được tiến hành bởi chính các cơ quan có thẩm quyền của chính quyền tự quản tuy nhiên phải theo trình tự và phù hợp với quy định của pháp luật chủ thể Liên bang.

TQĐP ở Nga là mô hình vừa có tính phổ biến vừa có tính đặc thù. Thực tế, thiết chế này đã góp phần phát triển nền tảng dân chủ và xã hội dân sự của Nga trong giai đoạn hiện nay. Thiết nghĩ, đặc điểm tổ chức chính quyền ở Nga khác Việt Nam, tuy nhiên, mô hình vận hành TQĐP ở Nga có nhiều điểm rất đáng được nghiên cứu, xem xét để tiến tới đẩy mạnh việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương, nhưng vẫn không làm mất đi tính đơn nhất, tính thống nhất của phương thức tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay./.

Tài liệu tham khảo

- [1] Điều 16 Hiến pháp Nga 1993.
- [2] Điều 1 Bộ Luật về Thuế của Nga.
- [3] Luật về Công vụ của TQĐP ở Nga được ban hành ngày 2/3/2007 (sửa đổi bổ sung đến 7/5/2013).
- [4] [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Воронеж](https://ru.wikipedia.org/wiki/Воронеж); xem thêm: <http://www.voronezh-city.ru/>
- [5] Điều 2 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP năm 2003 quy định có 5 loại hình đơn vị TQĐP đến ngày 27 tháng 5 năm 2014 Luật này được Quốc hội Liên bang sửa đổi và theo đó bổ sung thêm hai loại hình mới trên cơ sở sáp nhập thêm nước cộng hòa Crum và thành phố Sevastopol.
- [6] Nguyên văn tiếng Nga là “вопросы местного значения”. Nội dung những quy định về các vấn đề có ý nghĩa địa phương được quy định rõ và cụ thể ở Chương 3 Luật Liên bang về các quy tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga năm 2003.
- [7] Được quy định tại Điều 2 và toàn bộ Chương 3 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga năm 2003.
- [8] Điều 73. Ngoài ra, nhiều những quy định liên quan đến thẩm quyền của tòa án trong việc tiến hành các thủ tục tố tụng để giải quyết các vụ việc, khiếu nại...được quy định cụ thể ở các điều 7, điều 77 và 78 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003)
- [9] Chỉ là tên gọi Viện Kiểm sát cấp chủ thể (Tỉnh, nước cộng hòa, khu tự trị...) nhưng đây là hệ thống độc lập không trực thuộc chính quyền Chủ thể mà là hệ thống của chính quyền Liên bang được thiết kế theo ngành dọc: 1) Viện Kiểm sát tối cao; 2) Viện kiểm sát tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nước cộng hòa và tương đương; 3) Viện kiểm sát thành phố, quận, huyện và tương đương.
- [10] Khoản 2, Điều 77 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức TQĐP ở Nga (2003)

On the Local Self-Government in the Russian Federation

Mai Van Thang

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: This article discusses the nature, model of organization, and mode of exercising the right to local self-government as well as the authorities of the local governments which are self-governed in Russia. The article also analyses the mechanism of decentralization between local self-governments and other State administration levels, the mechanism of supervision and inspection of the central government towards local self-government in Russia today.

Keywords: Self-Government, Local, Russia, Government, Self-Government Units